Deutscher Bundestag **Drucksache 16/8903**

16. Wahlperiode 23. 04. 2008

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Florian Toncar, Dr. Max Stadler, Ernst Burgbacher, Gisela Piltz, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Paul K. Friedhoff, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Heinz Lanfermann, Harald Leibrecht, Michael Link (Heilbronn), Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Burkhardt Müller-Sönksen, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Carl-Ludwig Thiele, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Rechtsstaatlichkeit sichern – Effektiven Rechtsschutz bei Terrorismusbekämpfung schaffen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der internationale Terrorismus stellt eine ernstzunehmende Bedrohung für die Sicherheit weltweit dar. Zur weltweiten Bekämpfung des Terrorismus ist eine enge Kooperation innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft auf Ebene der Vereinten Nationen (VN) und der Europäischen Union (EU) notwendig, an der sich auch die Bundesrepublik Deutschland engagiert beteiligt. Um den Gefahren des internationalen Terrorismus wirksam zu begegnen, haben die VN und die EU so genannte targeted sanctions eingeführt. Die Durchführung dieser Maßnahmen zur Terrorbekämpfung darf jedoch nicht dazu führen, dass durch staatliche Eingriffe rechtsstaatliche Grundsätze und die Achtung der Menschenrechte ausgehebelt oder gar aufgegeben werden.

Bei der praktischen Umsetzung des so genannten Listungsverfahrens auf VN- und EU-Ebene, welches Teil des genannten Maßnahmenpakets zur Terrorismusbekämpfung ist, treten substanzielle rechtsstaatliche Defizite offen zu Tage. Mit dem Listungsverfahren soll gezielt gegen einzelne terrorverdächtigte Personen, Gruppen und Organisationen vorgegangen werden. Dazu gehören das Einfrieren von Konten, der Zugriff auf wirtschaftliche Ressourcen, Reisebeschränkungen sowie die Verweigerung bestimmter staatlicher Dienstleistungen.

Auf der VN-Ebene basiert das Listungsverfahren auf den Resolutionen 1267 (1999) und 1333 (2000) des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen. Diese richten sich in erster Linie gegen die Taliban, Al Qaida, Osama bin Laden sowie damit verbundene Organisationen und Personen. Der Inhalt dieser Resolutionen wurde im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) vom Rat der Europäischen Union in einem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP am 27. Dezember 2001 übernommen und unter anderem durch die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vom 27. Mai 2002 (und darauf folgende Rechtsakte der EU) für das hoheitliche Handeln der EU-Mitgliedstaaten umgesetzt. Dadurch wurde auch auf EU-Ebene ein Listungsverfahren zur Sanktionierung der von den VN identifizierten entsprechenden Organisationen und Individuen geschaffen.

Zum Zweck der Listenaufstellung wurde auf VN-Ebene der Sanktionsausschuss des VN-Sicherheitsrates („The Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee“) eingesetzt, der auf Antrag der Mitgliedstaaten die entsprechenden terrorverdächtigen Organisationen und Personen auf diese „VN-Terrorliste“, auch „schwarze Liste“ („black list“) genannt, setzt. Darüber hinaus werden mitgliedstaatliche Behörden benannt, die Maßnahmen gegen diese Verdächtigen durchsetzen sollen. Problematisch an diesem Verfahren ist, dass die Staaten, die Listungsanträge stellen, dem Sanktionsausschuss zumeist nicht die notwendigen Informationen bzw. Beweise übermitteln, um dem Sanktionsausschuss eine unabhängige Beurteilung der gegen die Organisationen oder Personen vorgebrachten Vorwürfe zu ermöglichen.

Die bisherige Anwendung zeigt, dass die Begrenzung so genannter targeted sanctions auf den Kreis der tatsächlich mit dem Terrorismus in Verbindung stehenden Organisationen und Personen schwierig ist. So wurden auch unschuldige Bürger Opfer staatlicher Sanktionen, die für die Betroffenen erhebliche Härten bedeuten. Die Rechtsfolgen dieser Maßnahmen, wie das Einfrieren des kompletten Vermögens der Gelisteten sowie Ein- und Durchreiseverbote, stellen schwerwiegende Eingriffe in die Menschenrechte der Betroffenen dar. Bislang ist es nicht gelungen, den Betroffenen Rechtsschutz gegen diese Maßnahmen zu eröffnen, der rechtsstaatlichen Anforderungen genügen würde.

Der Fall von Youssef Nada verdeutlicht in drastischer Weise, welchen Konsequenzen sich auch unbescholtene Bürger ausgesetzt sehen, die irrtümlich oder zu Unrecht gelistet werden. Im Jahr 2001 wurde Youssef Nada auf die VN-Terrorliste aufgenommen; seither kann er nicht mehr auf seine Vermögenswerte zugreifen, und die Schweiz verhängte für ihn eine Ein- und Durchreisesperre. Da er in der italienischen Enklave Campione lebt, für deren Verlassen er schweizerisches Gebiet passieren muss, wirkt sich diese Durchreisesperre wie ein Verbot des Verlassens des Wohnorts aus.

Der gegen ihn vorgebrachte Vorwurf, er habe die Terrororganisation Al Qaida finanziell unterstützt, konnte in strafrechtlichen Verfahren aus Mangel an Beweisen weder in der Schweiz noch in Italien erhärtet werden. Daher beantragte Youssef Nada die Löschung seines Namens von der Liste sowohl bei den VN als auch bei dem Bundesgericht in der Schweiz; jedoch ohne Erfolg. Neben der Beschränkung seiner Bewegungsfreiheit hat die fortgesetzte Listung für ihn bereits zu finanziellen Einbußen in beträchtlichem Umfang geführt, für die er keinerlei Entschädigung erhalten hat.

Die VN haben durch Sicherheitsrats-Resolution 1730 (2006) einen so genannten focal point zur Streichung gelisteter Personen und Organisationen eingerichtet. Dieser kann jedoch keinen effektiven Rechtsschutz gewährleisten wie etwa ein unabhängiges Gericht. Bei dem „focal point“ handelt es sich ausschließlich um eine Verwaltungsbehörde, die Anträge auf Streichung von der VN-Terrorliste annimmt, diese jedoch weder bescheiden noch direkt an den Sanktionsausschuss weiterleiten kann. Auch die nach Sicherheitsrats-Resolution (2006) einzuhal-

tenden Verfahrensbestimmungen bei der Listung, wie die Benachrichtigung gelisteter Personen und Organisationen, haben keinen rechtsverbindlichen Charakter und sind größtenteils bloße Empfehlungen an die Mitgliedstaaten.

Der Berichterstatter des Europarates, Dick Marty, hat in seinem Bericht „United Nations Security Council and European Union blacklists“ vom 16. November 2007 ausgeführt, „die Sanktionsregime sehen, wenn überhaupt, wenig Schutz der grundlegenden Verfahrensrechte einschließlich des Rechts auf ein gerechtes Verfahren, auf Information über die Anklagepunkte und das Beweismaterial, auf ein Verfahren innerhalb angemessener Fristen, auf Zugang zu einem unparteiischen Überprüfungsmechanismus, auf Entschädigung im Falle fälschlicher Verhängung von Sanktionen, die Grundrechte verletzen, und auf eine mit Gründen versehene Entscheidung vor“ (Doc. 11454, C III § 12).

Die Bundesregierung wurde durch die parlamentarische Versammlung des Europarates am 23. Januar 2008 mit überwältigender Mehrheit durch die Resolution 1597 (2008) und die Empfehlung 1824 (2008) aufgefordert, ihren Einfluss im VN-Sicherheitsrat und im Rat der Europäischen Union geltend zu machen, um die in der Europäischen Menschenrechtskonvention garantierten Grundsätze und Rechte bei der Umsetzung der „targeted sanctions“ zu gewährleisten.

Auch der Generalanwalt am Europäischen Gerichtshof, Miguel Poiares Maduro, hat in seinen Schlussanträgen zu mehreren gegen die Verordnung (EG) Nr. 881/2002 vorliegenden Klagen ausgeführt, dass diese Verordnung und die erstinstanzlichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) hierzu die Grundrechte der Betroffenen auf rechtliches Gehör, effektive gerichtliche Kontrolle und Eigentum beeinträchtigen. Folglich schlägt er dem EuGH vor, die erstinstanzlichen Urteile aufzuheben und die Verordnung für nichtig zu erklären.

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Hans-Jürgen Papier, stellt in einem am 14. Januar 2008 im Nachrichtenmagazin „DER SPIEGEL“ veröffentlichten Interview fest, dass „die Betreffenden, die auf eine solche Liste kommen, weder vorher angehört werden noch dass ihnen die Gründe mitgeteilt werden, weshalb sie aufgeführt sind. Die zugrunde liegenden Beweise werden nicht mitgeteilt und es gibt keinen effektiven gerichtlichen Rechtsschutz.“

Die Mitgliedstaaten der VN, des Europarates und der EU müssen die für sie verbindlichen Sanktionen umsetzen können, ohne ihre Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, wie dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte oder der Europäischen Menschrechtskonvention, zu verletzen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

auf die Mitglieder im VN-Sicherheitsrat sowie im Sanktionsausschuss der Vereinten Nationen aktiv dahingehend einzuwirken, dass

- verfahrensbezogene und materiell-rechtliche Standards des effektiven Rechtsschutzes der Betroffenen im Rahmen eines rechtsstaatlichen Verfahrens garantiert werden;
- gewährleistet wird, dass die Betroffenen Zugang zu einem unabhängigen und unparteiischen Gremium haben, das über die Rechtmäßigkeit ihrer Aufnahme in die „VN-Terrorliste“ entscheidet;
- diesem Gremium gegebenenfalls auch Einsicht in belastendes Beweismaterial unter Wahrung des Datenschutzes gewährt wird und es die Streichung der Betroffenen von der „VN-Terrorliste“ vornehmen kann;
- sichergestellt wird, dass der Betroffene von den gegen ihn erhobenen Vorwürfen direkt sowie umfassend informiert wird, und er Gelegenheit zur Stellungnahme hat;

– im Falle einer unrechtmäßigen Listung dem Betroffenen Schadenersatz gewährt wird;

– ausreichend klare Definitionen der Gründe für die Aufnahme auf die „VN-Terrorliste“ sowie der hierfür geltenden Beweisanforderungen geschaffen werden;

– eine zeitliche Befristung der Listung der Betroffenen vorgesehen wird, nach deren Ablauf über den Verbleib des Betroffenen auf der „VN-Terrorliste“ neu entschieden wird;

sich im Rat der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass

– sowohl das Listungsverfahren als auch die Sanktionsmaßnahmen dem Grundrechtsstandard der EU genügen;

– die Praxis der vorbehaltlosen Übernahme der „VN-Terrorliste“ ohne eigene Überprüfung seitens der EU eingestellt wird;

– gewährleistet wird, dass die von der Listung Betroffenen Zugang zur Gemeinschaftsgerichtsbarkeit haben und dass diese über die Rechtmäßigkeit ihrer Aufnahme auf die Liste nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 entscheiden kann;

– der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit Einsicht in belastendes Beweismaterial gewährt wird, damit sie über den materiell-rechtlichen Befund der Listung entscheiden kann;

– die Entscheidungen der Gemeinschaftsgerichtsbarkeit bei der Zusammenstellung der Liste nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 bindend berücksichtigt werden;

– der Betroffene, soweit möglich, vor seiner Listung angehört wird;

– im Falle einer unrechtmäßigen Listung dem Betroffenen Schadenersatz gewährt wird und dieser von der Liste gestrichen wird;

– ausreichend klare Definitionen der Gründe für die Aufnahme auf die Liste nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 sowie der hierfür geltenden Beweisanforderungen geschaffen werden;

– eine zeitliche Befristung der Listung der Betroffenen vorgesehen wird, nach deren Ablauf über den Verbleib des Betroffenen auf der Liste nach Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 881/2002 neu entschieden wird.

Berlin, den 23. April 2008

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333